



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.3.2000
KOM(2000) 114 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Supplerende bidrag fra Kommissionen til regeringskonferencen
om institutionelle reformer**

**Beslutningstagning med kvalificeret flertal i forbindelse med aspekter vedrørende det
indre marked på området beskatning og social sikring**

1. Indledning

Udsigten til en udvidelse til 28 medlemsstater er en betydelig stigning både hvad angår antal og forskelle i de nationale økonomier og retssystemer. Antallet af både private og offentlige aktører på det indre marked vil blive næsten fordoblet. Endvidere vil forskellen mellem medlemsstaternes økonomiske resultater øge diversiteten på det indre marked. Det forhold, at et stort antal nye medlemsstater vil opleve langsigtede strukturelle ændringer, betyder, at EU vil være i konstant udvikling. Kombinationen af disse tre forhold betyder, at der vil blive fokuseret på de endnu eksisterende mangler ved det indre marked, bl.a. inden for socialpolitikken og beskatning. En uensartet anvendelse af EU-reglerne, uforenelige nationale regelsæt og konkurrenceforvridning kan påvirke det indre marked på en måde, der kræver en samordnet reaktion fra EU's side.

Den Økonomiske og Monetære Union betyder, at der er et øget behov for en bedre koordinering af skatte- og strukturpolitikken. Endvidere har globaliseringen styrket mulighederne for afsmittende følger i medlemsstaterne, hvilket kan hindre det indre marked i at fungere korrekt. Det må imidlertid erkendes, at forskellige niveauer og strukturer for beskatning og social sikring også kan afspejle forskellige indkomst- og produktivitetsniveauer pr. indbygger, der derfor ikke nødvendigvis skader konkurrencen i det indre marked.

EU kan kun klare denne udfordring, hvis beslutningsprocessen gøres mere effektiv. Det er derfor nødvendigt i højere grad at træffe beslutninger med kvalificeret flertal i det omfang, det er nødvendigt for det indre markeds oprettelse og funktion. Ændrede regler for beslutningstagning vil ikke berøre den nuværende kompetencefordeling i traktaten. En overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal vil blot fremme institutionernes mulighed for at træffe beslutninger.

Kommissionen nævnte i sin udtalelse af den 26. januar 2000 "Tilpasning af institutionerne for at gøre udvidelsen til en succes", at den ville fremlægge endnu et bidrag om anvendelsen af kvalificeret flertal inden for beskatning og social sikring. Den tilgang, Kommissionen foreslår, indebærer en detaljeret gennemgang af de omhandlede artikler i traktaten for at identificere de beslutninger, der bør træffes med kvalificeret flertal, og de beslutninger, der fortsat bør træffes med enstemmighed.

2. Retningslinjer for beslutningstagning på området beskatning og social sikring

De nationale bestemmelser vedrørende beskatning og social sikring viser medlemsstaternes grundlæggende holdning til den økonomiske og sociale politik. Det sociale beskyttelsesniveau og niveauet for velfærdsydelser samt den måde, hvorpå disse ydelser skattefinansieres, fastsættes suverænt af de nationale parlamenter. Generelt er de gældende bestemmelser udtryk for de valg, som medlemsstaterne har foretaget med hensyn til solidaritet og støtte mellem de offentlige myndigheder og borgerne. Disse valg er generelt "neutrale" i forhold til den europæiske dimension.

Der er imidlertid enkelte klart definerede nationale bestemmelser om beskatning og social sikring, der ikke kan betragtes som "neutrale" for det indre marked. Disse bestemmelser kan påvirke det indre marked enten på grund af deres indhold eller art. Deres følger kan overordnet opdeles i to kategorier, nemlig regler, der er uforenelige med målsætningerne for det indre marked, og regler, der fører til konkurrenceforvridning i det indre marked.

a. Nationale reglers uforenelighed med målsætningerne for det indre marked

Traditionelt finder nationale bestemmelser om beskatning og social sikring kun anvendelse i medlemsstaterne. De tager derfor pr. definition ikke højde for grænseoverskridende aspekter. Hvis det imidlertid ikke er tilfældet, kan de nationale bestemmelser hæmme udøvelsen af traktatens fire grundlæggende frihedsrettigheder (den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital). Selv om det indre marked er gennemført, og Den Økonomiske og Monetære Union er på vej, sker fjernelsen af de grænseoverskridende hindringer generelt langsomt. Der er fortsat en række hindringer. Det deraf følgende tomrum er i stadig højere grad blevet udfyldt af EF-Domstolen, der i en række afgørelser har fastslået, at nogle af de nationale bestemmelser på begge områder var uforenelige med traktatens bestemmelser om de fire grundlæggende frihedsrettigheder. I de tilfælde skal medlemsstaterne ændre deres lovgivning for at fjerne mulighederne for diskrimination på grund af nationalitet, der er i modstrid med traktaten. Sådanne ensidige eller bilaterale ændringer er imidlertid ikke tilstrækkelige, og hyppigt regulerer de ikke de tilfælde, hvor der er mere end to lande involveret. Det er utilfredsstillende, at borgerne skal gå rettens vej for at få anerkendt rettigheder, der er traktatsikrede. Samtidig er det langt fra ideelt for medlemsstaterne, hvis der udvikles EU-regler på dette område på ad hoc-basis gennem afgørelser fra EF-Domstolen frem for gennem den politiske proces. Endvidere giver de anledning til usikkerhed, og de kan føre til en usammenhængende anvendelse af EU-reglerne generelt. De administrative omkostninger og den manglende retssikkerhed betyder, at borgerne og virksomhederne ikke fuldt ud kan udnytte deres ret til fri bevægelighed eller investere i andre medlemsstater.

Et EU-initiativ vil ofte kunne betyde, at en ensartet anvendelse af det indre markeds regler ikke vil afhænge af en økonomisk aktørs individuelle initiativ, der eventuelt på grundlag af en dom fra EF-Domstolen kunne få myndighederne i en medlemsstat til at ændre et givet aspekt af den nationale lovgivning. Løsninger på EU-niveau har den fordel, at der er tale om en konsekvent politik og ikke løsninger fra sag til sag.

b. Konkurrenceforvridning i det indre marked

Der er allerede i dag i det indre marked en tendens til, at nationale regler om beskatning og social sikring påvirkes af de politiske valg i andre medlemsstater.

Det er et faktum, at forskellene i medlemsstaternes udvikling vil stige i takt med stigningen i antallet af medlemsstater. Disse forskelle vil understrege de forskellige resultater for de nationale økonomier. De seneste oplysninger¹ viser, at det gennemsnitlige BNP pr. indbygger for de ti central- og østeuropæiske ansøgerlande korrigeret for købekraft er en tredjedel af EU-gennemsnittet; i de central- og østeuropæiske lande udgør det laveste niveau en tredjedel af det højeste niveau. Lige så forskellig de nationale økonomiers udvikling er, lige så forskellige vil de nationale lovgiveres politiske overvejelser vedrørende det sociale beskyttelsesniveau og den tilsvarende indtægtssikring gennem skattepolitikken være. Politiske valg på så forskellige baggrunde kan svække det overordnede mål, der er en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed samt en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater (EF-traktatens artikel 2). Det vil derfor være vigtigt at sikre, at der fortsat er mulighed for en samordnet indsats på EU-niveau for at undgå enhver form for konkurrenceforvridning i det indre marked.

c. Konklusion

Kommissionen mener, at en udvidelse til næsten det dobbelte antal EU-medlemsstater i den nærmeste fremtid vil sætte fokus på de tilbageværende mangler ved det indre marked, navnlig inden for socialpolitikken og beskatning. Forskellig udvikling og konkurrenceforvridning kræver en indsats på EU-niveau. Hvis EU ikke råder over effektive instrumenter til at behandle disse spørgsmål på EU-niveau, vil de hindre en harmonisk udvikling af EU.

3. Instrumenter til rådighed

For at definere sådanne instrumenter foreslår Kommissionen at trække på den hidtidige erfaring med integration på områderne social sikring og beskatning.

a. Type indsats

EU's indsats for at oprette det indre marked kan være mere eller mindre regulerende. Generelt kan man sige, at EF-traktaten sonderer mellem koordinering af lovgivningerne, vedtagelse af minimumsforskrifter og harmonisering af eksisterende regler.

Koordinering af de nationale regler gennem lovgivning på EU-niveau betyder, at de nationale regler som sådan forbliver uberørte, men der fastsættes et samspil mellem de nationale bestemmelser for alle aspekter, der vedrører grænseoverskridende forhold. Eksempler på en sådan koordinering på det sociale

¹ Se "Change and Choice in social protection. The experience of Central and Eastern Europe, Consensus 1999".

sikringsområde er forordning nr. 1408/71² og på området direkte beskatning Rådets direktiver om moderselskaber/datterselskaber og fusioner³. Disse direktiver berører ikke de nationale regler om koncerner og omstruktureringer af virksomheder. De indeholder blot regler for transaktioner, der involverer virksomheder fra mere end en medlemsstat.

En anden form for initiativ er vedtagelse af **minimumsforskrifter**. Sådanne forskrifter er begrænset til indførelse af fælles minimumsregler i de forskellige nationale lovgivninger. Minimumsforskrifter - og koordinering - løser i princippet problemet med samspil mellem forskellige nationale lovgivninger. Et eksempel på minimumsforskrifter findes i direktiv 92/77/EØF⁴. Direktivet fastsætter minimumssatser, men pålægger ikke en bestemt sats. Inden for det sociale sikringsområde foreskriver EF-traktatens artikel 137, stk. 3, indførelse af minimumsforskrifter. Hovedformålet med sådanne minimumsforskrifter er selvfølgelig at sikre et hensigtsmæssigt socialt beskyttelsesniveau, samtidig med at sådanne regler også hindrer konkurrenceforvriddning.

Endelig kan **fuldstændig harmonisering** være nødvendig i de tilfælde, hvor en koordinering af de nationale bestemmelser eller indførelse af minimumsforskrifter ikke gør det muligt at nå målsætningerne for oprettelsen af det indre marked. Det sjette momsdirektiv er et eksempel på en sådan harmonisering, selv om direktivet også indeholder en række fritagelser og undtagelser.

b. Beslutningstagning

På grund af kravet om enstemmighed har det i de seneste år været vanskeligt at gøre fremskridt på en række områder, hvor det er strengt nødvendigt, for at det indre marked kan fungere og traktatens frihedsrettigheder udøves. Siden oprettelsen af det indre marked og indførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union har det ikke været muligt at gå videre med fjernelsen af de skattemæssige hindringer for udøvelse af grænseoverskridende aktiviteter. På det sociale sikringsområde er medlemsstaterne endnu ikke nået til enighed om foranstaltninger efter EF-traktatens artikel 137, stk. 3, første led, vedrørende arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse.

Kommissionen mener, at det nuværende anvendelsesområde for afstemninger med enstemmighed af hensyn til effektiviteten bør begrænses.

c. Konklusion

Kommissionen foreslår at indføre beslutningstagning med kvalificeret flertal for foranstaltninger til koordinering af nationale regler eller indførelse af minimumsforskrifter på områderne beskatning og social sikring, der omtales mere detaljeret

² Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet.

³ EFT L 225 af 1990, s. 1 og 6.

⁴ Rådets direktiv 92/77/EØF af 19. oktober 1992 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring af direktiv 77/388/EØF (indbyrdes tilnærmelse af momssatserne), EFT L 316 af 31.10.1992, s. 1-4.

nedenfor. Med hensyn til indirekte beskatning, hvor der allerede er en vis grad af harmonisering, gælder der særlige forhold.

4. Praktiske følger af en sådan tilgang for området beskatning

a. Koordinering af de nationale regler for at fjerne de direkte hindringer for udøvelsen af de fire frihedsrettigheder (sikring af de nationale reglers forenelighed med målsætningerne for det indre marked)

Kommissionen mener, at alle EU-foranstaltninger, der er nødvendige for at fjerne en direkte hindring for udøvelsen af de fire frihedsrettigheder, i fremtiden skal vedtages med kvalificeret flertal. Formålet med disse foranstaltninger er at regulere samspillet mellem de nationale systemer og på den måde fjerne de yderligere problemer, som skatteyderne møder i grænseoverskridende situationer, bl.a. diskriminering og dobbeltbeskatning. Foranstaltninger på EU-niveau skal derfor være koordineringsforanstaltninger. Disse foranstaltninger vedrører ikke hindringer, der udelukkende opstår som følge af nødvendigheden af at følge bestemmelser i mere end ét skattesystem, eller manglende overensstemmelse mellem forskellige skattesystemer. Enstemmighed vil derfor f.eks. fortsat blive krævet, når det gælder harmonisering af selskabsbeskatningen. Endvidere vil anvendelsesområdet for kvalificeret flertal blive begrænset til situationer, der involverer mere end én medlemsstat. EU-foranstaltninger, der er nødvendige for det indre marked, og som samtidig har følger for rent nationale forhold, vil fortsat kræve enstemmighed.

En foranstaltning vedrørende fradrag i værtslandet af pensionsbidrag, som vandrende arbejdstagere har indbetalt til en tillægspensionsordning i deres hjemland, kan for eksempel vedtages med kvalificeret flertal. Bilaterale løsninger kan ikke løse alle aspekter af de problemer, som arbejdstagere, der i deres karriere har arbejdet i mere end to lande, oplever. Et andet eksempel kunne være forslaget til direktiv om en fælles ordning for beskatning af renter og royalties, der betales mellem associerede virksomheder i de forskellige medlemsstater. Formålet med forslaget er at afskaffe kildeskat på rente- og royaltybetalinger mellem moder- og datterselskaber i forskellige medlemsstater for at undgå dobbeltbeskatning. En løsning på EU-niveau ville i den henseende have to fordele, nemlig at afskaffe de former for kildeskat, der på nuværende tidspunkt ikke er afskaffet af nogle af de bilaterale skatteaftaler, og at løse problemerne med dobbeltbeskatning i trekantsituationer, som de bilaterale aftaler naturligvis ikke løser. Beslutninger om harmonisering af beskatning af rente- og royaltybetalinger vil derimod fortsat kræve enstemmighed.

b. Den særlige situation for fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser

Merværdiafgift

Den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser er et særligt tilfælde, idet spørgsmålene vedrørende fri bevægelighed for varer allerede er behandlet detaljeret, blandt andet i det sjette momsdirektiv⁵, der skabte et fælles grundlag for opkrævning af merværdiafgiften. Siden vedtagelsen i 1977 er der ikke, bortset fra 1992-ændringerne om fjernelse af fysisk kontrol ved grænserne, foretaget nævneværdige

⁵ Direktiv 77/388 af 17. maj 1977, EFT L 145, s. 1.

ændringer af det fælles merværdiafgiftssystem. Systemet blev udtænkt i begyndelsen af 1970'erne før gennemførelsen af det indre marked og før opsvinget i servicesektoren. Det passer ikke længere til den økonomiske situation i dag. Indførelsen af det indre marked har medført en omfattende liberalisering af de økonomiske aktiviteter. Eksempelvis var tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse enten fritaget for moms eller udelukket, da ydelserne blev leveret af offentlige myndigheder. Denne situation giver nu anledning til konkurrenceforvridning i en liberaliseret sammenhæng (transport af et brev via et privat postfirma er momspligtigt, mens "frimærker", der udstedes af en offentlig myndighed som betaling for en lignende service, ikke er momspligtige). Endvidere er det vanskeligt at behandle de nye former for økonomisk aktivitet, som f.eks. elektronisk handel, inden for det eksisterende regelsæt, hvilket til gengæld medfører skatteunddragelse, der udhuler skattegrundlaget. Direktivet svarer ikke længere til virksomhedernes behov, idet de har brug for enkle, moderne og mere ensartede regler i det indre marked. U hensigtsmæssige regler kan påvirke det indre marked på samme måde som manglende regler.

På grund af det høje harmoniseringsniveau på momsområdet skal nye instrumenter sikre en tilpasning af de nugældende regler for at bevare dette niveau.

Kommissionen foreslår detaljeret at nævne, hvilke aspekter af momsreglerne, der fremover bør vedtages med kvalificeret flertal. Kvalificeret flertal bør gælde for beslutninger, der

- moderniserer eller forenkler eksisterende EU-regler for at fjerne konkurrenceforvridning
- sikrer en ensartet anvendelse af eksisterende beskatningsregler og sikrer en enkel og åben anvendelse af disse regler.

Overgangen til et nyt fælles moms system, der indebærer grundlæggende ændringer vedrørende stedet for afgiftspligtige transaktioner og udligning af momsindtægter mellem medlemsstaterne, vil klart skulle besluttes enstemmigt. Det samme gælder regler om fastsættelse af satser (normalsats og reduceret sats, frivillig nedsat sats) eller regler, der er forskellige i medlemsstaterne, men som ikke i sig selv er en hindring for det indre marked (f.eks. fritagelsesordninger for handel med fast ejendom eller på det sociale eller uddannelsesmæssige område).

Punktafgifter

Ovennævnte problemer vedrørende momsregler afspejles i Fællesskabets punktafgiftsregler. På grund af den hurtige udvikling for produkter, der er pålagt punktafgifter, skal disse afgifter løbende tilpasses, hvilket det nuværende krav om enstemmighed ikke giver mulighed for. Faktisk blev listen over produkter, der er pålagt punktafgifter, fastsat for 10 år siden, og den svarer ikke længere til markedets krav (smag, mode). Inden for alkohol og alkoholiske drikkevarer er der en række nye produkter, der ikke længere falder ind under de produktkategorier, der er fastsat i direktivet. Spørgsmålet om, hvorvidt et nyt produkt er omfattet af den ene eller den anden kategori, er derfor vigtigt for afgiftsspørgsmålet. Hvis der ikke findes klare regler, vil der fortsat opstå konkurrenceforvridning og eventuelt endda problemer med svig. En lignende situation kan iagttages for tobaksvarer og mineralolier.

Kommissionen foreslår kvalificeret flertal for beslutninger, der

- moderniser eller forenkler eksisterende EU-regler for at fjerne konkurrenceforvridning
- sikrer en ensartet anvendelse af eksisterende beskatningsregler og en enkel og åben anvendelse af disse regler.

Det er klart, at regler om stedet for afgiftspligtige transaktioner eller fastsættelse af satser for punktafgiftspligtige varer fortsat skal vedtages med enstemmighed.

Skatteforanstaltninger, der væsentligst har et miljømæssigt sigte

Miljøbeskyttelse er et af EU's prioriterede områder (traktatens artikel 2 og 6). I de seneste år har medlemsstaterne i stigende grad anvendt skatteforanstaltninger som et miljøpolitisk instrument i et forsøg på at ændre virksomhedernes adfærd i en mere miljøvenlig retning. Indførelse af sådanne foranstaltninger er en måde, hvorpå man kan forsøge at nå det overordnede miljøbeskyttelsesmål, men de kan samtidig skabe hindringer for det indre marked. Tiltrædelse af nye medlemsstater med økonomier, der gennemgår grundlæggende strukturelle ændringer, vil kræve en øget anvendelse af effektive foranstaltninger, herunder skattemæssige foranstaltninger, for at nå traktatens miljømålsætninger, der er fremme af en bæredygtig udvikling (EF-traktatens artikel 6) og bevarelse og forbedring af miljøkvaliteten (EF-traktatens artikel 174). Kommissionen mener derfor også, at skatteforanstaltninger, hvis hovedsigte er miljøbeskyttelse, og som har en direkte og klar miljømæssig følge, bør vedtages med kvalificeret flertal.

For eksempel har en afgift på svovlindholdet i visse fossile produkter klart et miljømæssigt sigte, da svovlemissioner er en af hovedårsagerne til forurening. Beskatning af produkter, der indeholder svovl, vil mindske forbrug og spredning af sådanne produkter. Differentierede afgiftssatser afhængig af svovlindholdet kunne derfor vedtages med kvalificeret flertal. På den anden side har en ensartet stigning i afgifterne på mineralolie ikke i sig selv et miljømæssigt sigte, selv om en sådan foranstaltning kunne få afledte følger for miljøet. En sådan beslutning bør derfor fortsat træffes med enstemmighed.

Kommissionen minder om, at en sådan ændring af beslutningsprocessen ikke påvirker den nuværende kompetencefordeling i traktaten. I særdeleshed giver ændringen ikke mulighed for at indføre skatteforanstaltninger på fællesskabsniveau til fordel for fællesskabsbudgettet. Det fremgår klart af EF-traktatens artikel 269, stk. 2, at beslutninger om egne indtægter skal træffes med enstemmighed.

c. Regler for bekæmpelse af svig, skattesvig og skatteunddragelse

For at undgå dobbeltbeskatning i grænseoverskridende situationer og hindre omgåelse af de eksisterende bestemmelser, bl.a. på momsområdet, er det nødvendigt med bestemmelser, der direkte regulerer opkrævning af direkte og indirekte skatter, og

som tager sigte på at bekæmpe svig, skattesvig⁶ og skatteunddragelse⁷. Sådanne transaktioner kan udhule skattegrundlaget i de berørte medlemsstater. I nogle medlemsstater findes der allerede bestemmelser, der giver mulighed for at fravige fællesskabsbestemmelserne for at bekæmpe skattesvig eller skatteunddragelse. De er ved visse lejligheder blevet anvendt som en mekanisme, der giver flere medlemsstater mulighed for at anvende samme fravigelse. Det ville i de tilfælde være bedre at ændre bestemmelserne i selve det sjette direktiv⁸ ved kvalificeret flertal.

Hvad angår direkte beskatning skulle formålet med en ny bestemmelse i traktaten være mere effektivt at bekæmpe dobbeltbeskatning, blandt andet gennem vedtagelse af koordineringsforanstaltninger på EU-niveau med kvalificeret flertal. Kommissionens forslag til beskatning af renteindtægter fra opsparing behandler spørgsmålet om skatteunddragelse inden for direkte beskatning⁹. Formålet med sådanne foranstaltninger er ikke at begrænse virksomhedernes og borgernes frihed til at anvende forskellene i medlemsstaternes skattesatser til at nedbringe deres skattebyrde.

d. Gensidig bistand og samarbejde mellem skattemyndighederne

Gensidig bistand og samarbejde mellem skattemyndighederne er på nuværende tidspunkt reguleret af det generelle retsgrundlag i EF-traktatens artikel 95 og derfor allerede underkastet reglerne om kvalificeret flertal. Et eksempel på foranstaltninger på dette område er Fiscalis-programmet, der blev vedtaget efter EF-traktatens artikel 95. Et andet eksempel er forslaget til direktiv om ændring af direktiv 76/308/EØF om gensidig bistand ved inddrivelse af visse afgifter og andre foranstaltninger, der er foreslået efter artikel 95. For at forbedre retssikkerheden og forståelsen af bestemmelserne foretrækker Kommissionen at samle disse foranstaltninger i ét kapitel i traktaten om både skatteforanstaltninger og foranstaltninger vedrørende bistand og samarbejde mellem skattemyndighederne.

5. Praktiske følger af Kommissionens tilgang inden for social sikring

a. Fjernelse af direkte hindringer for det indre marked (sikring af de nationale reglers forenelighed med målsætningerne for det indre marked)

EF-traktatens artikel 42, for hvilken den fælles beslutningsprocedure allerede gælder, foreskriver vedtagelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Det vigtigste retlige instrument, der er vedtaget på grundlag heraf, er forordning nr. 1408/71. Selve hensigten med forordningen er at sikre koordinering af de nationale bestemmelser vedrørende social sikring for at tage højde for grænseoverskridende situationer. Da de nationale bestemmelser ændres, bør

⁶ Ved skattesvig forstås en ulovlig tilbageholdelse af skatter for myndighederne. Skattesvig er pr. definition ulovlig ifølge den nationale lov, der gælder for den omhandlede skattemæssige transaktion.

⁷ Skatteunddragelse betyder, at man gennemfører en økonomisk transaktion for at begrænse den skattemæssige virkning af transaktionen ved at udnytte de eksisterende huller i den gældende lovgivning. Skatteunddragelse er pr. definition ulovlig.

⁸ Direktiv 77/388 af 17. maj 1977, EFT L 145, s. 1.

⁹ KOM(98) 295, EFT C 150 af 28.5.1999, s. 184.

dette fællesskabsinstrument ligeledes ændres for at bevare de positive følger for arbejdskraftens frie bevægelighed. De mange tilpasninger af forordning nr. 1408/71 har ikke altid levet op til målsætningen på grund af kravet om enstemmighed i artikel 42. Endvidere er det nødvendigt at forenkle og modernisere instrumentet. Behovet for en generel ændring af lovgivningen blev fastslået allerede i 1992, da Det Europæiske Råd i Edinburgh udtrykte ønske om en forenkling af koordineringsreglerne. Kommissionen erkendte også i sin meddelelse "Handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed"¹⁰, at det var vigtigt med en modernisering og forenkling af koordineringsreglerne på det sociale sikringsområde for at gøre dem mere effektive og brugervenlige. Kommissionen vedtog derfor den 21. december 1998 et forslag til en ny forenklet forordning om koordinering¹¹. Kravet om enstemmighed i artikel 42 gør forhandlingerne i Rådet om dette forslag meget vanskelige.

Kommissionen foreslår derfor, at EU's koordineringsforanstaltninger, der tager sigte på at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed, vedtages med kvalificeret flertal¹².

Kommissionen finder det endvidere nødvendigt at udvide anvendelsesområdet til at omfatte andre kategorier end arbejdstagere. De retlige instrumenter, der er vedtaget på basis af artikel 42 (forordning nr. 1408/71, forordning nr. 574/72 og direktiv 98/49), har artikel 308 som supplerende retsgrundlag. Dette grundlag er bl.a. tilføjet for at gøre det muligt at udvide anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende (forordning nr. 1390/81). Der er ikke et specifikt retsgrundlag for koordinering af social sikring for andre personkategorier end arbejdstagere. Senere gjorde artikel 308 det muligt at udvide anvendelsesområdet til også at omfatte studerende (forordning nr. 307/1999). Så længe artikel 42 ikke anvendes bredere, forbliver anvendelse af afstemning med kvalificeret flertal teoretisk. Vedtagelse af bestemmelser om social sikring for personer, der ikke er arbejdstagere ifølge dette fællesskabsinstrument, vil fortsat skulle ske på baggrund af EF-traktatens artikel 308 og derfor kræve enstemmighed.

Denne artikel bør derfor ændres, således at den ikke blot omfatter vandrende arbejdstagere, men enhver person, der benytter sig af retten til fri bevægelighed og frit ophold i EU¹³.

Endelig bør Rådet have mulighed for helt eller delvist at udvide anvendelsesområdet for de instrumenter, der vedtages efter den ændrede artikel, til også at gælde tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område. Det ligger i tråd med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, der opfordrede til at indføre en generel status for statsborgere fra tredjelande med lovlig bopæl i medlemsstaterne. Det Europæiske Råd i Tammerfors understregede endvidere, at sådanne regler i så høj grad som muligt bør stemme overens med reglerne for EU-statsborgere.

¹⁰ KOM(97) 586 endelig udg.

¹¹ KOM(98) 779 endelig udg.

¹² Se også den særlige henvisning til forordning nr. 1408/71 i meddelelse af 26.1.2000, KOM(2000) 34 under punkt 10. (iii).

¹³ Se fodnote ** i bilag 2 i meddelelsen af 26.1.2000.

Opnåelsen af disse mål vanskeliggøres af manglen på et klart retsgrundlag. EF-traktatens artikel 63 kan ikke anvendes i den sammenhæng, da den kun vedrører tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold. Kommissionen mener derfor, at det ville være bedst at udvide anvendelsesområdet for artikel 42, således at denne artikel bliver retsgrundlaget for vedtagelse af foranstaltninger, der i det nødvendige omfang stemmer overens med reglerne for EU-borgere¹⁴.

b. Forebyggelse af konkurrenceforvridning

Artikel 137, stk. 3, første led, udgør retsgrundlaget for vedtagelse af foranstaltninger på det sociale område. Foranstaltninger efter artikel 137 skal begrænses til minimumsforskrifter med henblik på en gradvis gennemførelse og giver ikke mulighed for en fuldstændig harmonisering. Kommissionen finder det nødvendigt, at sådanne minimumsforskrifter vedtages med kvalificeret flertal for at sikre en effektiv udøvelse af den frie bevægelighed og undgå konkurrenceforvridning.

En udvidet anvendelse af kvalificeret flertal til også at omfatte områderne social sikring og social beskyttelse af arbejdstagere er helt i tråd med målsætningerne i artikel 136. Kommissionen minder om, at den i sit bidrag af 26. januar 2000 foreslog, at kvalificeret flertal skulle være den generelle regel for beslutningstagning efter EF-traktaten. Beslutninger efter artikel 137, stk. 3, andet til femte led, bør derfor træffes med kvalificeret flertal, da sådanne beslutninger ikke opfylder de kriterier, der ifølge Kommissionens udtalelse af 26. januar 2000 kan begrunde bevarelse af enstemmighed. Det tilbageværende område var artikel 137, stk. 3, første led. Social sikring og social beskyttelse er tæt og uløseligt knyttet til de fleste af målsætningerne på det socialpolitiske område (f.eks. forbedring af levevilkårene, passende social beskyttelse, udvikling af de menneskelige ressourcer og bekæmpelse af udstødelse), og der er gode argumenter for at udvide den allerede anvendte beslutningstagningsmekanisme til dette område for at sikre bedre forskrifter på andre områder, der har følger for konkurrenceevnen og det indre marked, som f.eks. sundhed og sikkerhed, arbejdsvilkår, integration af personer, der er udelukket fra arbejdsmarkedet, og visse ligestillingsaspekter. EU-initiativer vedrørende social sikring og social beskyttelse er naturligvis begrænset af nødvendigheden af at tage hensyn til national praksis og bevare konkurrenceevnen, jf. artikel 136, og de klare grænser, der opstilles i artikel 137, stk. 2, for de vedtagne foranstaltningers art og virkning.

¹⁴ Den nuværende traktat giver mulighed for en sådan udvidelse af anvendelsesområdet med kvalificeret flertal for tjenesteydere, der er tredjelandsstatsborgere, og som er bosat i Fællesskabet. ("På forslag af Kommissionen kan Rådet med kvalificeret flertal vedtage at udstrække anvendelsen af bestemmelserne i dette kapitel til tjenesteydere, der er statsborgere i et tredjeland og bosat inden for Fællesskabet").

6. Konklusion

Kommissionen foreslår regeringskonferencen, at der indføres beslutningstagning med kvalificeret flertal i følgende tilfælde:

- vedtagelse af koordineringsforanstaltninger, der har til formål at fjerne de direkte hindringer for udøvelsen af de fire frihedsrettigheder, navnlig for at undgå diskriminering og dobbeltbeskatning
- foranstaltninger, der moderniserer og forenkler de eksisterende EU-regler for indirekte beskatning for at fjerne konkurrenceforvridning
- foranstaltninger, der sikrer en ensartet, enkel og åben anvendelse af de eksisterende regler for indirekte beskatning
- skattemæssige foranstaltninger, hvis hovedformål er miljøbeskyttelse, og som har direkte og afgørende følger for miljøet
- vedtagelse af foranstaltninger, der direkte regulerer opkrævning af skatter, og som tager sigte på bekæmpelse af svig, skattesvig og skatteunddragelse for at fjerne dobbeltbeskatning i grænseoverskridende situationer og hindre omgåelse af de eksisterende bestemmelser, herunder på momsområdet
- foranstaltninger til koordinering af de sociale sikringsordninger, der tager sigte på at lette den frie bevægelighed for personer
- foranstaltninger, hvorved der indføres minimumsforskrifter, og som er nødvendige for en effektiv udøvelse af den frie bevægelighed for personer eller forebyggelse af konkurrenceforvridning som følge af en kunstig sænkning af det sociale beskyttelsesniveau.

For at konsolidere traktaten og gøre bestemmelserne mere forståelige foreslår Kommissionen endvidere

- at udvide anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 42 til at omfatte andre personkategorier end arbejdstagere, nemlig alle personer, der udøver deres ret til fri bevægelighed, og give Rådet mulighed for helt eller delvist at lade tredjelandstatsborgere omfatte af de eksisterende instrumenter
- i kapitlet om beskatning at indarbejde foranstaltninger om gensidig bistand og samarbejde mellem skattemyndighederne, der stadig skal gennemføres på basis af en bestemmelse i et andet kapitel i traktaten.

Bilag

Nuværende tekst i EF-traktaten

ARTIKEL 93

Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager bestemmelser om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion inden for den i artikel 14 fastsatte frist.

Forslag til ændring

ARTIKEL 93

1. Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager bestemmelser [...] **om medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om [...] direkte og [...] indirekte skatter**, i det omfang sådanne **bestemmelser** er nødvendige for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion inden for den i artikel 14 fastsatte frist.

2. Som en undtagelse fra bestemmelserne i stk. 1, vedtager Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg:

- foranstaltninger til koordinering af love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne for at fjerne direkte hindringer for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital som følge af skattemæssige bestemmelser, navnlig for at undgå diskriminering og dobbeltbeskatning
- foranstaltninger til koordinering af love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om direkte beskatning for at bekæmpe svig, skattesvig og skatteunddragelse
- foranstaltninger vedrørende merværdiafgifter, punktafgifter og kapitaltilførselsafgifter, der moderniserer eller forenkler de gældende fællesskabsregler og sikrer en ensartet, enkel og åben anvendelse af disse regler, og som ikke er regler, der fastsætter afgiftssatser eller medfører en generel ændring af afgiftssystemet
- foranstaltninger om indirekte beskatning for at bekæmpe svig, skattesvig og skatteunddragelse og hindre omgåelse af de eksisterende bestemmelser

- skatteforanstaltninger, hvis hovedformål er at opfylde de miljømålsætninger, der er fastsat i traktaten, navnlig i artikel 174, og som har direkte og mærkbare følger for miljøet¹⁵.

3. I overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtager Rådet de foranstaltninger, der er nødvendige for gensidig bistand, samarbejde og informationsudveksling mellem skattemyndighederne i Fællesskabet, navnlig for at bekæmpe svig, skattesvig og skatteunddragelse.

¹⁵ Artikel 175, stk. 2, bør udgå, da de øvrige emner vil være omfattet af den generelle regel om kvalificeret flertal, således som Kommissionen anførte i sin meddelelse af 26. januar 2000.

ARTIKEL 42

Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 251 de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

- (a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse
- (b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

Rådet træffer afgørelse med enstemmighed under hele den i artikel 251 omhandlede fremgangsmåde.

ARTIKEL 137

1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 136 fastlagte mål støtter og supplerer Fællesskabet medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- arbejdsvilkårene
- information og høring af arbejdstagerne
- integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 150
- lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet.

ARTIKEL 42

Rådet vedtager efter fremgangsmåden I artikel 251 de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre fri bevægelighed for **personer**, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

- (a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse
- (b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

[Udgår]

Rådet kan efter samme fremgangsmåde helt eller delvist lade tredjelandsstatsborgere, der er lovligt bosiddende på en medlemsstats område, omfatte af denne ordning.

ARTIKEL 137¹⁶

1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 136 fastlagte mål støtter og supplerer Fællesskabet medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- arbejdsvilkårene
- information og høring af arbejdstagerne
- integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 150
- lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet

¹⁶ The proposed draft also includes the elements contained in the Commission's opinion of 26 January 2000.

2. Med henblik herpå kan Rådet ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

Rådet træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

Rådet kan efter samme fremgangsmåde vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af information og gode erfaringer, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, med det formål at bekæmpe social udstødelse.

3. Rådet træffer dog på følgende områder afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

- arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
- beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt
- repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 6
- beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig på Fællesskabets område

- **arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse**
- **beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt**
- **repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 5**
- **beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig på Fællesskabets område**
- **finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme og jobskabelse, uden at dette dog griber ind i bestemmelserne vedrørende Socialfonden.**

2. Med henblik herpå kan Rådet ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

Rådet træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

Rådet kan efter samme fremgangsmåde vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af information og gode erfaringer, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, med det formål at bekæmpe social udstødelse.

[Udgår]

- finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme og jobskabelse, uden at dette dog griber ind i bestemmelserne vedrørende Socialfonden.

4. En medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver, der er udstedt i henhold til stk. 2 og 3.

I så tilfælde sikrer den sig, at arbejdsmarkedets parter senest på den dato, hvor et direktiv skal være gennemført i overensstemmelse med artikel 249, har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet den skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv.

5. Bestemmelser, som vedtages i henhold til denne artikel, er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, når de er forenelige med denne traktat.

6. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.

3..En medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver, der er udstedt i henhold til stk. 2.

I så tilfælde sikrer den sig, at arbejdsmarkedets parter senest på den dato, hvor et direktiv skal være gennemført i overensstemmelse med artikel 249, har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet den skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv.

4 . Bestemmelser, som vedtages i henhold til denne artikel, er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, når de er forenelige med denne traktat.

5. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.